

### El rol de los actores con poder de veto informal en la determinación del gasto social en la Argentina post-neoliberal (2002-2008)

López, Emiliano

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

López, E. (2012). El rol de los actores con poder de veto informal en la determinación del gasto social en la Argentina post-neoliberal (2002-2008). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(215), 97-114. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2012.215.34631>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***El rol de los actores con poder de veto informal en la determinación del gasto social en la Argentina post-neoliberal (2002-2008)***

EMILIANO LÓPEZ\*

Recibido el 23 de febrero de 2012

Corregido el 11 de abril de 2012

Aceptado el 16 de abril de 2012



### **Resumen**

El presente trabajo analiza la importancia de los actores con poder de veto informal para la determinación de algunas políticas públicas en Argentina luego de la crisis del modelo neoliberal. En particular, se realiza una relectura de los modelos estándar de actores con poder de veto para incorporar a los movimientos de desocupados que surgieron en Argentina en el período de consolidación y crisis del neoliberalismo. Asimismo, se analiza empíricamente la capacidad de estas nuevas organizaciones para modificar el *statu quo* de las políticas de gasto público social.

**Palabras clave:** George Tsibilis, jugadores con veto, jugadores informales, gasto público social, organizaciones de desocupados, Argentina.

### **Abstract**

The actual work discusses the importance of informal veto players for the determination of some public policies in Argentina after the neoliberal model crisis. In particular, it realizes a new lecture of standard models of actors with veto power to incorporate unemployed movements that emerged in Argentina in a period of consolidation and crisis neoliberalism. It also evaluate the capacity of these new organizations to act in pursuit of modifying the status quo of the social expenditure policies.

**Key words:** George Tsibilis, veto players, informal players, social expenditure, unemployed organizations, Argentina

---

\* Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDICHS), Calle 48 e/6 y 7 (1900) La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Doctorando en Ciencias Sociales por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesor de la UNLP. Sus principales líneas de investigación son políticas sociales y laborales en la Argentina, pobreza, modelos económicos de desarrollo y neodesarrollismo. **E-mail:** [emiliano\\_lopez@speedy.com.ar](mailto:emiliano_lopez@speedy.com.ar)

## Introducción

La literatura sobre jugadores con poder de veto para analizar las posibilidades de cambio de la política pública, ha tomado relevancia como un enfoque analítico que permite dar cuenta de las dificultades (facilidades) de llevar a cabo nuevas políticas en contextos en los cuales se requiere el compromiso de más de un actor para tomar la decisión. De acuerdo a Tsebelis “[...] los jugadores con poder de veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del *statu quo*”.<sup>1</sup> En este sentido, los jugadores con veto pueden lograr que un cambio en la política pública se realice o se impida dependiendo de sus preferencias o aversiones políticas.

Una variedad de estudios sobre esta materia se ha llevado a cabo para el caso de América Latina.<sup>2</sup> Sin embargo, en la mayoría de los trabajos sobre el tema se ha centrado el interés en un tipo particular de actores: aquéllos cuyo poder de veto proviene del diseño institucional. Es así que se ha prestado atención al poder de veto presidencial y a las posibilidades condicionales de fijar la agenda por parte del Ejecutivo en los países de la región, así como a los límites que pueden encontrar los sistemas presidencialistas en las coaliciones parlamentarias para modificar el estado en el que se encuentran ciertas políticas, entre otros temas relevantes.

Si bien estos aspectos resultan de importancia para analizar el tipo de políticas públicas que pueden ser modificadas y cuáles permanecen invariables por la interacción de los distintos actores con poder de veto, los jugadores informales en Latinoamérica –tales como sindicatos, burocracias de aparatos

estatales específicos, movimientos sociales y entidades religiosas, entre otros– parecen poseer en ocasiones la capacidad de imponer temas de agenda o bien de rechazar cambios de política que no estén alineados con sus preferencias, en especial en ocasiones de coyunturas globales como lo es, por ejemplo, el caso del neoliberalismo.

En efecto, la crisis de esta corriente –como forma político-económica que logró consolidarse de manera hegemónica en los años noventa– fue acompañada del surgimiento de gran número de movimientos sociales –tales como las organizaciones de desocupados y la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), entre otras– que impulsaron una serie de importantes reclamos en lo referente a políticas de gasto público social. En un contexto de desempleo masivo, pobreza en niveles ampliamente superiores a los que el país presentaba en décadas previas y una exclusión de amplios sectores sociales de la vida política, dichas demandas de incrementos del gasto público social impulsadas por las nuevas organizaciones sociales obtuvieron una legitimidad sin precedentes.

Por ello, en el presente trabajo, se analiza la influencia de los ‘nuevos’ movimientos sociales<sup>3</sup> en la modificación del equilibrio de una serie de políticas de gasto público social en Argentina en el contexto post-crisis económica, política y social de 1998 al 2001. Asimismo, se examina el rol que cumplieron las organizaciones de trabajadores desocupados como actores con veto clave para la realización de las nuevas políticas de gastos sociales más universales.

Para llevar a cabo este objetivo, la investigación se divide en cinco secciones en las que: 1) se

<sup>1</sup> George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutional Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, p. 27.

<sup>2</sup> Aníbal Pérez-Liñán y Juan Carlos Rodríguez Raga, “Veto Players in Presidential Regimes: Institutional Variables and Policy Change”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 3, 2009; G. Tsebelis y Eduardo Alemán, “Poderes de agenda condicionales en América Latina”, en *POST-data. Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 12, agosto de 2007.

<sup>3</sup> Aquí se utiliza la noción de nuevos movimientos sociales para el caso de América Latina como aquéllos que surgen en los años 60 y se consolidan a través de su oposición a los proyectos neoliberales de la región. Específicamente en Argentina, una serie de movimientos sociales de nuevo cuño se configuraron desde las resistencias populares gestadas en la década de 1990. Vid. Maristella Svampa y Sebastián Pereyra, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos, 2003.

introducen los objetivos del trabajo; 2) se presentan sintéticamente las nociones clave de los modelos de jugadores con veto como herramientas para el análisis de la estabilidad de las políticas públicas; 3) se dilucidan, para el caso argentino en el período post-neoliberal, qué límites puede tener la perspectiva de actores con poder de veto para el estudio de los cambios en las políticas sociales ante la emergencia de organizaciones sociales que han imputado las polí-

ticas de gasto público social de los años noventa; 4) se realiza una aproximación empírica del modelo de jugadores con veto para el caso argentino, incorporando los movimientos sociales como actores informales, además de los jugadores partidarios,<sup>4</sup> para encontrar los determinantes de la composición del gasto público social; 5) se presentan algunas conclusiones preliminares de la investigación.

## El modelo estándar de jugadores con veto y sus principales resultados

El concepto de jugadores con veto es relativamente 'joven' al interior de la ciencia política moderna. Como señalan ciertos autores,<sup>5</sup> pueden rastrearse algunas nociones que se refieren a la capacidad de modificar/mantener las políticas públicas en décadas previas, pero el desarrollo del término *jugadores con veto* aparece por primera vez en la obra de Tsebelis. De esta manera, el modelo que se toma aquí como referencia es el que dicho autor presenta en su libro *Veto Player's: How Political Institutional Work*.<sup>6</sup>

En este texto de referencia, el politólogo griego presenta un modelo para analizar la estabilidad política con base en criterios de cantidad y distancia, ideológica, de los jugadores con poder de veto. Éstos son identificados por sus puntos ideales de preferencias políticas en un mapa de curvas de indiferencia circulares. Sin embargo, la política que concretamente se está aplicando no se corresponde necesariamente con el punto ideal de un jugador con poder de veto. Por ello, Tsebelis propone un punto de *statu quo* (SQ) que representa la ubicación espacial de la política pública realmente aplicada por el actor institucional que toma la decisión. Este esquema le permite definir

un par de conceptos relevantes a los fines de explicar la estabilidad política. El primero de ellos es el *conjunto ganador del statu quo*. Dicho conjunto está determinado como todo el set de políticas que puede derrotar –dadas las preferencias de los jugadores con veto– a la política corriente (SQ). El segundo es el *núcleo o Conjunto de Pareto* que representa el área de políticas, o conjunto de políticas, que no pueden ser derrotadas por ningún otro punto fuera de dicha área.<sup>7</sup>

Una vez presentados estos dos conceptos, el catedrático de la Universidad de Michigan destaca dos indicadores que permiten dar cuenta de la estabilidad política, definida ésta como la imposibilidad de alterar el estado de cosas prevaleciente. Estos indicadores son el tamaño del *conjunto ganador del statu quo* y el tamaño del *núcleo*. Cuanto menor sea el primero, mayores serán los niveles de estabilidad política; cuanto mayor sea el tamaño del segundo, mayor será la estabilidad política.

El modelo se presenta en la figura 1, misma que muestra tres jugadores con veto (A, B y C) cuyos puntos preferidos de política se encuentran ubicados en el plano marcados por las letras respectivas.

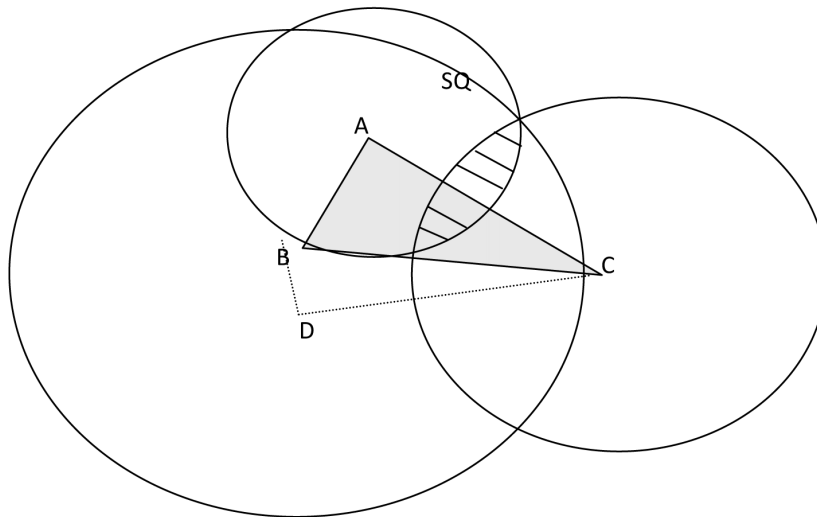
<sup>4</sup> Con la categoría jugadores partidarios con poder de veto se hace referencia a aquéllos determinados por el sistema político –partidos políticos– que se diferencian de los determinados constitucionalmente –llamados actores institucionales– tales como los poderes Ejecutivo y Legislativo en las democracias modernas.

<sup>5</sup> Mark Hallerberg, "Empirical Applications of Veto Players Analysis and Institutional Effectiveness", en Thomas König et al. (eds.), *Reform Policy and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*, Londres, primavera, 2010, pp. 21-42.

<sup>6</sup> G. Tsebelis, op. cit. Versión castellana, *Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 406 pp. N. E.

<sup>7</sup> Cabe señalar que un problema del enfoque de jugadores con poder veto es, precisamente, cómo se determina el diámetro de las diversas curvas de nivel que representan preferencias. Son precisamente estas preferencias políticas de los diversos actores, ya sean institucionales o informales, lo que toma como dado este tipo de modelos.

**Figura 1**  
**Modelo estándar de jugadores con veto**



Fuente: elaboración propia.

El *winset* del *statu quo* – $W(sq)$ – está dado por el área rayada que expresa la intersección de las curvas de indiferencia circulares de los agentes. Por su parte, el núcleo está representado por el triángulo que une los puntos A, B y C.<sup>8</sup>

Con base en este modelo pueden extraerse dos conclusiones relevantes que son comentadas por Tsebelis.<sup>9</sup> En primer lugar, a mayor número de actores con poder de veto mayor será la estabilidad política, puesto que más grande será el núcleo y menor el  $W(sq)$ . Así, si se incorpora al modelo un actor D, puede verse que el *Conjunto de Pareto*, o núcleo, se expande mientras que el  $W(sq)$  se reduce. En la figura el núcleo se expandirá en el área delimitada por la línea punteada. Más difícil será, en este caso, cambiar la política corriente ante la presencia de más jugadores con veto.

En segundo, si existe más distancia ideológica entre los jugadores con veto también será más factible que el *statu quo* prevalezca. Esto se produce a causa

de que, ante la mayor distancia ideológica, el *Conjunto de Pareto* se expande y el  $W(sq)$  se reduce, cumpliendo con las condiciones de mayor estabilidad política a través de ambos indicadores.

Por último, puede observarse que las posibilidades de modificar la política corriente en este modelo dependen de cuál de los jugadores puede fijar la agenda política (actuar como *agenda setter*). El jugador con veto que logra fijar la agenda posee una ventaja significativa en acercar la política efectivamente aplicada a su punto óptimo preferido. De esta manera, el *agenda-setter* podrá elegir su política preferida sujeto al *winset* del *statu quo* que está determinado por el resto de los actores con veto. Por ello, la ventaja distributiva del fijador de agenda se ve diezmada por el incremento en el número de jugadores con veto y por la mayor distancia ideológica que exista entre ellos. Es decir, menor será la posibilidad de alterar el *statu quo* aun para el jugador *agenda setter*.

<sup>8</sup> Con relación a la nota anterior, es claro que la figura es sólo indicativa y el tamaño de las curvas de nivel fue arbitrariamente determinado por el autor del presente artículo.

<sup>9</sup> G. Tsebelis, *op. cit.*

Si bien el modelo es más extenso, estas intuiciones centrales permitirán realizar un análisis sobre el cambio en ciertas políticas sociales en Argentina luego de la crisis del neoliberalismo. La aparición de nuevos actores con poder de veto y un corrimiento ideológico de los actores existentes, permite dar una explicación –parcial, por supuesto– de los cambios en ciertas dimensiones del gasto público social.

Antes de realizar este análisis con base en el modelo de jugadores con veto, se presenta un breve repaso de los nuevos actores informales que surgieron a través de la crisis del neoliberalismo en Argentina como respuesta a los cambios evidenciados en el gasto público social.

## **La evolución del gasto público social y los movimientos de desocupados como nuevos jugadores con veto**

Se ha estudiado de manera detallada el surgimiento de las nuevas organizaciones sociales en la década de 1990 en Argentina,<sup>10</sup> así como su incidencia en la vida política del país. De ellas, las que más impacto social y político han tenido son, sin duda alguna, las organizaciones de desocupados. Al nuclear el grueso de la nueva movilización política de los sectores populares, éstas fueron tomando consistencia como actor con capacidad de rechazar las políticas neoliberales que implicaban, en gran medida, un deterioro sin precedentes de sus condiciones de vida. Los principales mecanismos para impugnar estas políticas, propias del ideario neoliberal, deben rastrearse en las formas novedosas de acción directa que permitían luego establecer negociaciones con el poder estatal, lo que en definitiva retoma la idea de Tilly<sup>11</sup> sobre el papel preponderante de los movimientos sociales para democratizar la política pública.

La mencionada pauperización de las condiciones de vida, se reflejó en el cambio de las políticas sociales previamente realizadas. Hasta mediados de la

década de 1980, las políticas sociales se encontraban más bien dirigidas a los trabajadores asalariados. Así, las formas de organización política, las identidades y las modalidades de protesta llevadas a cabo por los sectores populares antes de 1990, se canalizaban institucionalmente a través de los sindicatos. Estas organizaciones se encontraban integradas al aparato institucional aproximadamente desde la década de 1940. La institucionalización de las organizaciones sindicales permitió la generalización de los beneficios sociales –seguro de salud, jubilación, asignaciones familiares, etcétera–, así como también avances significativos en términos salariales.<sup>12</sup> Como señalan Ringold y Rofman,<sup>13</sup> la influencia de las organizaciones sindicales en lograr mayores niveles de beneficios sociales fue central.<sup>14</sup> Por otra parte, la prestación de servicios públicos a bajo costo –o en su caso gratuitos como salud y educación– también formaron parte del esquema de gasto público y social en los años previos a este lapso.

<sup>10</sup> M. Svampa y S. Pereyra, *op. cit.*; Graciela Delamata, *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, EUDEBA, 2004; Andrés Schipani, “Organizando el descontento: movilizaciones de desocupados en la Argentina y Chile durante las reformas de mercado”, en *Desarrollo Económico*, vol. 48, núm. 189, abril-junio de 2008.

<sup>11</sup> Charles Tilly, *Social Movements 1768-2004*, Boulder, Paradigm Publishers, 2004.

<sup>12</sup> Mariano Féliz y Pablo Pérez, “Conflicto de clase, salarios y productividad. Una mirada de largo plazo para la Argentina”, en Julio César Neffa y Robert Boyer (coords.), *La economía argentina y su crisis (1976-2003). Análisis institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, UBA-IIHES/CONICET-CEIL, PIETTE, 2004, pp. 175-221.

<sup>13</sup> Dena Ringold y Rafael Rofman, “Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario”, en Guillermo Cruces *et al.* (eds.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, Buenos Aires, Banco Mundial, 2008, pp. 25-49.

<sup>14</sup> “Los programas de seguridad social correspondientes al sector formal, incluidas las jubilaciones, las asignaciones familiares y las prestaciones por desempleo, evolucionaron a partir de iniciativas surgidas originalmente de los sindicatos para brindar cobertura a sus afiliados.” (*Ibid.*, p. 28).



De esta manera, la característica saliente de los programas de gasto público social anteriores a la etapa neoliberal fue la universalidad, en un marco de bajo desempleo, altos niveles de integración social a través del empleo y reducidos niveles de pobreza.

Este marco cambió radicalmente desde mediados de los años ochenta. Desde ese momento, las políticas sociales y de empleo que habían estado articuladas fundamentalmente en torno al conjunto de los trabajadores asalariados se re-convirtieron progresivamente hacia la adopción de políticas públicas que ganaron en selectividad y focalización. Los criterios de universalidad perdieron relevancia a la par de la creciente desorganización de los trabajadores asalariados y el empeoramiento de sus condiciones de vida.<sup>15</sup>

Durante las presidencias de Carlos Saúl Menem (1989-1995; 1995-1999), se terminó por consolidar la tendencia a la focalización del gasto social con la aparición de los programas de empleo temporario o Planes Trabajar.<sup>16</sup> En forma de diferentes proyectos, el gasto público social se orientó a contener lo que se convertiría en el eje de la nueva conflictividad social hacia mediados de la década del noventa: los trabajadores desocupados.<sup>17</sup> Sin embargo, la política de desregulación y privatización de los derechos y servicios sociales previamente adquiridos, hicieron que los planes focalizados se tornaran cada vez más insuficientes para resolver estos conflictos sociales en el marco de niveles masivos de desempleo, pobreza y pérdida de derechos laborales.

La tendencia decreciente en el gasto público social comenzó en los primeros años de los 90 y se profundizó a medida que la historia avanzaba hacia la

crisis del modelo neoliberal. Durante ésta, la tasa de crecimiento del gasto público social se redujo en más de un 30% en términos reales entre 1998 y 2001.<sup>18</sup>

Más allá de esta evolución general del gasto público social, resulta necesario contemplar con mayor detalle la evolución de los distintos conceptos que lo conforman. El concepto de gasto público social incluye tanto el erogado en servicios públicos como todos los relacionados a programas de empleo o planes de transferencia de ingresos. Dado el objetivo del presente trabajo, son estos últimos conceptos los que interesan centralmente. Así, la proporción de los gastos en seguridad social en relación al total del gasto público social se presenta en la figura 2.

Se aprecia en esta última que el gasto en programas que apuntan a combatir el desempleo –programas de empleo y seguro de desempleo– se mantuvo en toda la década de los noventa en niveles reducidos en relación al gasto público social total. En promedio, estos gastos representaron un 2.1% del gasto social entre 1991 y 2001.

Estas observaciones permiten dar cuenta, al menos de manera preliminar, de que el ‘nuevo’ *statu quo* de la política de gasto público social era la concreción de programas focalizados, fragmentarios y con montos *per capita* pequeños. Las políticas sociales universales, que incluían desde el acceso generalizado a la seguridad social hasta la creación de un sistema de salud y educación público y gratuito de carácter masivo, habían permitido a los sectores populares ‘aislar’ su supervivencia de los ciclos producidos en el mercado de trabajo. El abandono de la universalidad de los beneficios sociales –cumpliendo a rajatabla con las prescripciones del Consenso de Washington–,

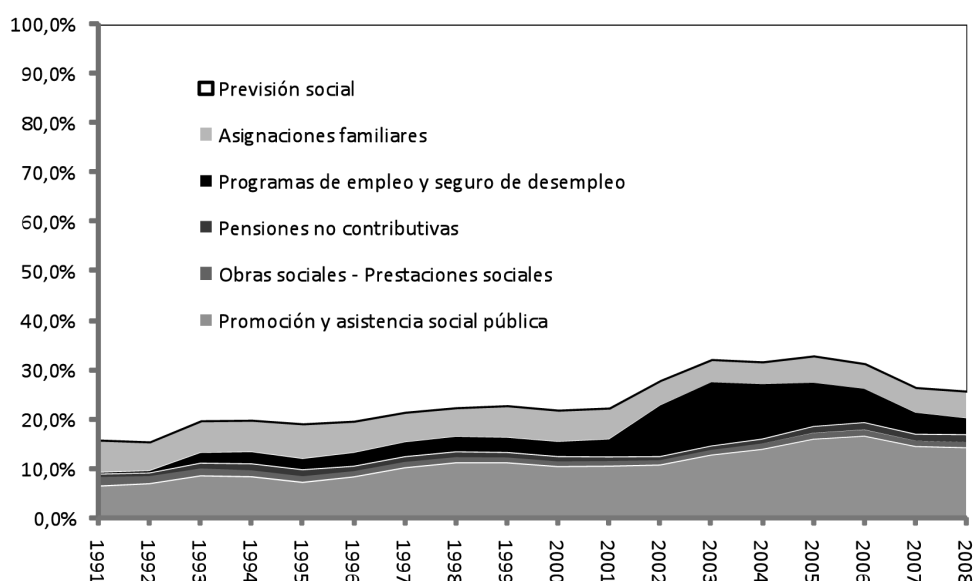
<sup>15</sup> Maristella Svampa, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus, 2005.

<sup>16</sup> Fabián Repetto, *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires, Prometeo, 2001.

<sup>17</sup> M. Félix, “La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social: la economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en Argentina en los ‘90”, en Sonia Leguizamón (ed.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, CLACSO/CORP, 2005, pp. 275-321.

<sup>18</sup> Además de esta pérdida de relevancia del gasto público social, y en consonancia con las recomendaciones del Consenso de Washington en etapas recesivas del ciclo económico –como es el caso de la economía argentina ante la mexicana de 1994-1995–, la política propicia para reactivar la economía debía pasar por la reducción del gasto público a fines de lograr una “mayor austeridad” y “eficiencia del aparato estatal”.

**Figura 2**  
**Estructura del gasto público social consolidado excluyendo servicios públicos**



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Nota: el porcentaje de gasto en cada concepto se obtuvo en relación al gasto público social excluyendo todos los conceptos referidos a servicios públicos.

logró individualizar el acceso al bienestar social.<sup>19</sup> Por ello, las formas de organización colectiva de los sectores populares que habían permitido los éxitos en materia de política social –principalmente, la organización sindical– también se diluían y se requerían nuevas formas organizativas que les permitieran a estos sectores algún poder de veto sobre el nuevo *statu quo* de la política pública que los perjudicaba abiertamente.

Es en este contexto que irrumpen en escena los movimientos de trabajadores desocupados, impugnando estas reformas hacia mayor restricción de las políticas sociales y, por tanto, exigiendo a las instituciones vigentes un cambio de las mismas.<sup>20</sup> Las organizaciones de desocupados lograron imponer su capacidad de veto ante las políticas sociales neoliberales a través de la acción directa y, al mismo tiempo, obtuvieron, al menos hasta 2002, un importante consenso social sobre la necesidad de reforma de estos

programas para permitir el acceso a ingresos mínimos de subsistencia.

Vale la pena profundizar aquí en un interrogante clave a los fines del trabajo: ¿a través de qué mecanismos las organizaciones de desocupados, en tanto que actores informales, lograron imponer su capacidad de veto al *statu quo* de las políticas de gasto social focalizado, en particular, en el gasto destinado a planes de empleo? Para responder a esta pregunta deben señalarse al menos dos elementos importantes. En primer lugar, las organizaciones de desocupados desarrollaron una forma original de acción directa para la Argentina de la segunda mitad del siglo XX (el piquete urbano) que permitió atraer la atención de las distintas instituciones estatales, dado el alto nivel de desorden que generaban en términos del funcionamiento cotidiano de las grandes urbes. De esta manera, la práctica del *piquete* como nueva acción social, permitió a los movimientos de desocupados

<sup>19</sup> M. Félix, *op. cit.*

<sup>20</sup> M. Svampa y S. Pereyra, *op. cit.*



plantear sus demandas –principalmente por subsidios al desempleo y planes de empleo genuino– como una ‘cuestión’ a resolver por el Estado.<sup>21</sup> A través de estas prácticas, las organizaciones lograban la apertura de mesas de diálogo con las autoridades de los aparatos estatales que debían encargarse de estos reclamos –principalmente, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación–, ingresando en un proceso de negociación cara a cara entre los actores formales e informales que, en ciertas ocasiones, permitió modificaciones del *statu quo* de la política social.

En segundo, este proceso de ‘canalización institucional’ de los conflictos informales en relación a políticas públicas concretas, no puede dissociarse de un cierto ‘clima de época’ ligado a la crisis profunda del neoliberalismo en tanto modelo de sociedad.<sup>22</sup> Esta situación generaba una creciente falta de legitimidad del *statu quo* de la mayoría de las políticas estatales, entre ellas, y particularmente, de las políticas sociales focalizadas. Es así que las demandas concretas de los nuevos actores colectivos –expresados parcialmente en las organizaciones de desocupados– tuvieron eco, por mayor inclusión económica, en el

conjunto de la sociedad civil y permitieron poner en jaque los ejes sobre los que se llevaba a cabo la política social en general.

En definitiva, lo que se pretende destacar aquí es que, al menos en lo que se refiere a políticas sociales, los movimientos de desocupados como expresión más importante de los nuevos movimientos sociales en Argentina se convirtieron en actores con capacidad de impugnar el *statu quo* de la política y, por tanto, se erigieron como jugadores con veto informal. La respuesta del Estado ante las demandas informales fue la “institucionalización conflictiva” de estas demandas,<sup>23</sup> es decir, una respuesta parcial ligada al otorgamiento de un monto de recursos mayor a estas organizaciones sin modificar de raíz la política social en su conjunto.

En la siguiente sección se discute la incorporación de estos actores en el modelo estándar y se busca una interpretación sobre los determinantes de los cambios del *statu quo* de la política de gasto social que, como muestra la figura 2, se presentaron desde 2002 en el país.

## **Jugadores con veto y estructura del gasto: una aproximación empírica para el caso argentino**

La sección previa permite dejar en claro dos cuestiones relevantes. La primera de ellas se refiere al ‘nuevo *statu quo*’ respecto de la política social llevada a cabo por el Estado en los años noventa. De acuerdo a los principios esbozados en el Consenso de Washington, el gasto público social se mantuvo en niveles bajos, aun cuando los indicadores económico-sociales mostraban el peor desempeño en la historia reciente del país. En segunda instancia, se expone de qué manera surgieron en este contexto nuevas formas de organización política que precisa-

mente llevaron adelante los reclamos y las impugnaciones a la política social vigente, constituyéndose en actores políticos novedosos. Así, los movimientos de desocupados fueron las organizaciones arquetípicas de estos nuevos movimientos sociales.

En esta sección, se responde empíricamente una interrogante clave: ¿estas nuevas organizaciones se convirtieron en jugadores con veto determinantes para que se produjeran cambios significativos en la estructura del gasto público social luego de la crisis del neoliberalismo?

<sup>21</sup> Gabriela Bukstein, “Tiempo de oportunidades: el movimiento piquetero y la democratización en la Argentina”, en Ciska Raventós (comp.), *Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2008.

<sup>22</sup> M. Svampa, *op. cit.*

<sup>23</sup> Ana Dinerstein *et al.*, “Notas de investigación sobre la innovación organizacional en entidades de trabajadores desocupados en la Argentina”, en *Realidad Económica*, núm. 234, 2008.

### *Organizaciones de desocupados como jugadores con veto partidarios*<sup>24</sup>

La presentación del modelo de jugadores con veto antes descrita, permite avanzar en la posibilidad de incluir actores informales en la determinación de las políticas de gasto público. Es posible retomar tres aspectos planteados por el modelo de Tsebelis que resultan útiles para verificar la capacidad de modificar el *statu quo* de la política de gasto social: la cantidad de actores con veto, la distancia ideológica entre ellos y la posibilidad de algún jugador de fijar la agenda.

En el análisis de los actores formales partidarios<sup>25</sup> se contempla la posibilidad de que el incremento del número de jugadores no sea condición suficiente para aumentar la estabilidad política. Si la distancia ideológica en la dimensión izquierda-derecha es lo suficientemente grande entre un número más reducido de jugadores, puede lograrse una mejor estabilidad política –más dificultad para cambiar el SQ– con un menor número de jugadores en relación al escenario con mayor cantidad de jugadores con preferencias políticas más cercanas.<sup>26</sup> Por su parte, el *agenda-setter* ve limitada su ventaja distributiva ante la presencia de una mayor amplitud ideológica entre los diferentes partidos intervinientes.

En este sentido, la distancia ideológica resulta central en la determinación del *set* de políticas públicas elegido y, por tanto, en las posibilidades de alterar el *statu quo*. Analizado desde este punto de vista, pareciera que el surgimiento de nuevas organizaciones sociales que ponen en cuestión las formas institucionales vigentes para la ejecución de políticas sociales implicarían una mayor estabilidad política y el *statu quo* de políticas de gasto social focalizado no se cambiaría. ¿Cómo es posible enton-

ces que la presencia de nuevos jugadores informales más ‘radicalizados’ políticamente pueda visualizarse como un factor que favorece el cambio de política?

La hipótesis teórica que se plantea aquí, retomando los elementos del apartado previo, acerca de los mecanismos de acción colectiva, negociación y resultados de política, es la siguiente. Las organizaciones de desocupados tuvieron, sobre todo a partir de la crisis del neoliberalismo, una capacidad sustancial para fijar la agenda en lo que respecta a la estructura del gasto social. Esta capacidad de fijar la agenda pública radica en la utilización de la acción directa como mecanismo de presión hacia el sistema institucional. Como se dijo, esta acción directa que privilegiaba el ‘corte de calles’ como método de protesta, lograba abrir canales de diálogo con los poderes estatales o los actores institucionales. Así, en los años 1998-2001 las organizaciones de desocupados se convirtieron en fijadores de agenda en lo que atañe a la política de gasto en planes de empleo a través de la movilización de recursos (capacidad de acción directa a través del piquete) y de la obtención de resultados (apertura de mesas de diálogo con representantes estatales). Ahora bien, como se dijo previamente, esto no permite *per se* que se incrementen las posibilidades de modificar el *statu quo* tal como desearía el *agenda setter*. Por ello, la capacidad de fijar la agenda por parte de las organizaciones de desocupados fue acompañada de una traslación de las posiciones ideológicas de los demás jugadores con veto hacia un punto más cercano al óptimo de dichas organizaciones. Es así que puede pensarse que la estabilidad política se redujo en materia de gasto público social por dos motivos que se dieron conjuntamente: una mayor capacidad de fijar la agenda por parte de las organizaciones

<sup>24</sup> Es necesario recordar aquí que la noción de actores partidarios se refiere, principalmente, a aquellos actores determinados por el sistema político. Es así que los partidos políticos formales son los actores partidarios típicos en las democracias modernas y los que disputan el control de los órganos de gobierno a través de los procesos electorales.

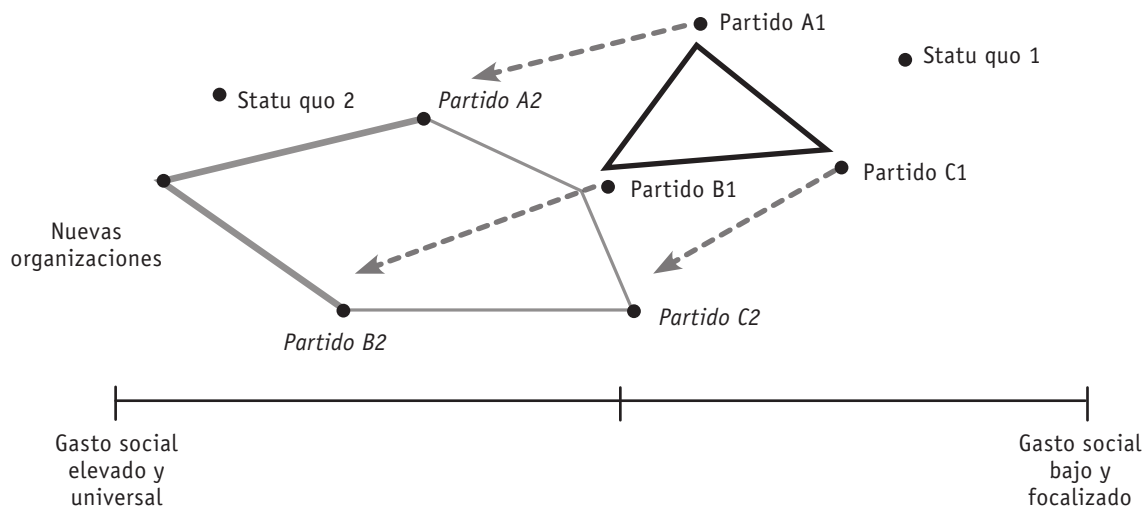
<sup>25</sup> Se dejará de lado aquí la discusión sobre los jugadores institucionales con veto, tales como distintos poderes del Estado.

<sup>26</sup> G. Tsebelis y Eric Chang, “Veto Layers and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries”, en *European Journal of Political Research*, vol. 43, 2004.

de desocupados, a través del mecanismo planteado, con posiciones ideológicamente lejanas del *statu quo* en materia de gasto social y el corrimiento de los partidos políticos existentes hacia posiciones más cercanas en cuanto a la política de gasto social

a las postuladas por los actores informales. Estas intuiciones sobre el incremento de las probabilidades de modificar la política pública ante la aparición de los nuevos actores con veto se presentan a continuación:

**Figura 3**  
**Actores informales como agenda setter y**  
**translación de las posiciones ideológicas de los actores previos**



En esta figura se expone la idea de que la fijación de agenda en materia de gasto público social por parte de nuevos actores informales, se ve fortalecida si, además de la capacidad de fijarla en base a movilización de recursos, se produce además un movimiento de las posiciones ideológicas de los actores preexistentes (Partido A1, Partido B1 y Partido C1) hacia posiciones más cercanas en el espectro ideológico a las preferidas por los nuevos movimientos. Esto se expresa en la traslación de posiciones desde A1, B1 y C1 hacia A2, B2 y C2 para cada partido que forma parte de la estructura institucional vigente. De esta manera, las posibilidades de modificar la política pública desde *statu quo* 1 a *statu quo* 2 se tornan elevadas.

Una cuestión que queda por responder es cuál es el mecanismo que provoca el desplazamiento de los actores con poder de veto formal ante la irrupción en escena de los informales (los nuevos movimientos). El que se propone aquí está relacionado, como se ha mencionado previamente, a dos elementos: la capacidad de acción directa de las nuevas organizaciones y el grado de legitimidad política de estos métodos de protesta social en el contexto de crisis del neoliberalismo.<sup>27</sup> Tal mecanismo es el siguiente: dado que los actores partidarios formales necesitan proponer políticas que se encuentren cercanas a la posición del votante mediano, la movilización política y la acción directa de los actores informales, como formas de expresar sus opiniones políticas respecto al gasto

<sup>27</sup> Para un análisis de la relación entre los cambios políticos generales y la mayor legitimidad de nuevas formas de lucha política impulsada por movimientos sociales de nuevo cuño para impulsar modificaciones en las instituciones vigentes, *vid.* Claus Offe, "New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics", en *Social Research*, vol. 52, núm. 4, invierno de 1985.

social en programas de empleo, generan un costo para los partidos institucionalizados en términos de votos. Esto es, si las movilizaciones de los actores informales a través de las nuevas prácticas de acción colectiva poseen legitimidad entre los votantes, el elector mediano se encontrará más a la izquierda y, por tanto, es conveniente para los partidos institucionalizados proponer políticas de gasto acordes a estas nuevas preferencias sociales.

Así, para obtener mejores pagos, la opción racional en materia de gasto social se situaba más a la izquierda en la crisis en relación al resto del periodo de los años 90.

La complejidad de este análisis radica en que no es posible aislar de manera concluyente el efecto que tuvo la práctica, que expresaba demandas, de los nuevos actores informales sobre los actores preexistentes, formales, del cambio en la posición ideológica de estos últimos debido al clima de 'época' en el que el proyecto neoliberal –en particular, sus políticas sociales inherentes– vio socavada su legitimidad.

A pesar de la imposibilidad de aislar estos efectos, como plantea Lucero,<sup>28</sup> es posible afirmar que las nuevas organizaciones de desocupados dejaron su huella en la política social general del Estado a principios del siglo XXI, 'politizando la focalización' que tenía un carácter exclusivamente tecnocrático por esos años. El mismo autor destaca que "La aparición pública de la disputa desatada alrededor de los programas de empleo transitorio, ha dejado al desnudo la falacia política de la tecnocracia como lógica política objetiva e imparcial de la administración de políticas sociales".<sup>29</sup> Un ejemplo concreto de la importancia de estas organizaciones para condicionar la posición ideológica de los partidos tradicionales,

puede verse por la decisión del poder estatal de poner en práctica el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en 2002. De acuerdo a Freytes Frey y Cross,<sup>30</sup> entre 2002 y 2003 los movimientos de desocupados se convirtieron en un interlocutor insoslayable para el gobierno nacional y los partidos políticos tradicionales, sobre todo por la necesidad de dichos partidos, actores con veto, de recomponer la legitimidad estatal y del sistema de partidos que se encontraba en una severa crisis. Las autoras señalan que un resultado claro de esta cuestión fue que

[...] una de las primeras medidas de [Eduardo] Duhalde [presidente de Argentina entre 2002 y 2003] fue el abandono de la lógica focalizada de política social, estableciendo el "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados"; un amplio programa de subsidios destinado fundamentalmente –por su bajo monto– a los trabajadores desempleados pobres que llegó a tener 1 987 875 beneficiarios en abril de 2003.<sup>31</sup>

En síntesis, si bien no es posible determinar con claridad cuánto del desplazamiento ideológico de los actores partidarios se debe a la influencia de los movimientos de desocupados y cuánto al clima general de época o a la decisión autónoma de los partidos tradicionales, la mayoría de los estudios sobre este periodo de la historia política argentina reconoce, en mayor o menor grado, la interpelación sobre el Estado, la sociedad civil y sus representantes partidarios que los movimientos de desocupados lograron en torno a la 'politización' del problema del desempleo masivo y la exclusión y, al mismo tiempo, la necesidad de programas de empleo más amplios que los existentes para combatirlos.

<sup>28</sup> Marcelo Lucero, "Política Social y movimientos sociales: la irrupción de las organizaciones piqueteras", en *Espiral*, vol. XII, núm. 35, enero-abril de 2006, p. 26.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>30</sup> Ada Freytes Frey y Cecilia Cross, "Movimientos piqueteros: alcances de su construcción política", en *Política y Cultura*, núm. 27, primavera de 2007.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 134.

## La estimación del modelo para el caso argentino

Para aproximarse empíricamente al caso argentino y construir los indicadores necesarios para ello, se han tomado como base los estudios de Tsebelis y Chang<sup>32</sup> y el de Braüninger.<sup>33</sup> En ambos trabajos, los autores intentan dar sustento empírico a las relaciones existentes entre poderes de veto partidarios y composición del gasto público. En el presente artículo, a diferencia de estos enfoques, se incluyen a los movimientos de desocupados como jugadores con veto en la determinación del gasto público. Si bien estas organizaciones no se encuentran reconocidas en el sistema formal de partidos –son, de hecho, organizaciones informales– se cree pertinente pensar en ciertas características que los asemejan a los jugadores partidarios, formales. Aquí se tendrá en cuenta que los movimientos de desocupados poseen al menos tres características de los actores partidarios, aun cuando no se encuentren definidos por el sistema político institucional: son organizaciones con capacidad de movilización y acción directa similar a los partidos de masas en Argentina, tales como el Partido Justicialista; poseen una propuesta programática específica, en

particular, referida a la demanda por trabajo y gasto social; por último, pueden lograr que sus demandas y propuestas se expresen electoralmente a través del rechazo a los demás actores partidarios.<sup>34</sup> Por estas características, se toma aquí a las organizaciones de desocupados como actores ‘cuasi-partidarios’.

Debido a la escasa disponibilidad de datos para realizar análisis de regresión para el período estudiado, se ha llevado a cabo un análisis de correlación para los años en los que hubo elecciones presidenciales entonces (1989, 1995, 1999 y 2003). Esta investigación resulta, por tanto, exploratoria de la hipótesis planteada, a saber, que las organizaciones de desocupados fueron determinantes como actores con poder de veto informal para modificar el *statu quo* de la política de gasto público social efectuada en los años 90.

De manera similar a lo que proponen Tsebelis y Chang,<sup>35</sup> la variable dependiente es la “distancia presupuestaria” (DP), definida como la diferencia, en términos positivos, del valor de los diferentes ítems del gasto público social y el valor que tomó ese mismo ítem en el período previo. Para sintetizar los diferentes ítems de gasto social en un indicador, se propone:

$$DP = \sqrt{(a_{1t} - a_{1t-1})^2 + (a_{2t} - a_{2t-1})^2 + \dots + (a_{nt} - a_{nt-1})^2} \quad (1)$$

Donde  $a_{it}$  expresa cada concepto de gasto público social.

Los componentes del gasto social incluidos son: salud, cultura y educación; vivienda y agua potable; promoción y asistencia social; previsión social; programas de empleo y seguro de desempleo y asignaciones familiares. Estos datos fueron tomados para el período 1989-2003 de la Secretaría de Finanzas Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación,

e incluyen tanto los gastos de jurisdicción nacional como los provinciales (gastos consolidados).

Los problemas para la construcción de indicadores se expresan con más claridad para aquellas variables que pueden explicar el cambio en la estructura del gasto público social. Como se mencionó anteriormente, la variable clave que permite dar

<sup>32</sup> G. Tsebelis y E. Chang, *op. cit.*

<sup>33</sup> Thomas Braüninger, “A Partisan Model of Government Expenditure”, en *Public Choice*, vol. 125, núms. 3 y 4, 2005.

<sup>34</sup> Estas organizaciones de desocupados fueron las principales impulsoras del “¡Qué se vayan todos!” en el año 2001, poniendo en cuestión el sistema partidario vigente y logrando, al mismo tiempo, un amplio consenso en el resto de la sociedad civil. *Vid.* M. Svampa, *op. cit.*

<sup>35</sup> G. Tsebelis y E. Chang, *op. cit.*



sustento a la hipótesis desarrollada es la posibilidad de que el horizonte ideológico de los diversos partidos políticos se desplace hacia la posición del nuevo actor con poder de veto. Para hacer operativa esta variable se tuvieron presentes los aportes de Tsebelis y Chang y de Laver y Garry,<sup>36</sup> en los cuales se formulan indicadores sobre actores con poder de veto partidario a través de los programas o manifiestos políticos de cada partido. En este sentido, para el caso argentino se tomaron los programas políticos de los diferentes partidos (y movimientos) en los periodos eleccionarios. Estos programas se caracterizaron en una dimensión ideológica izquierda-derecha que va de 1 a 10. El valor del índice se otorgó en base a las proposiciones a las plataformas políticas que los diferentes partidos y organizaciones elaboraron en cada año electoral respecto del gasto público,

que es el aspecto ideológico que interesa aquí. Una vez construido este índice se realiza un promedio ponderado por el resultado obtenido en las elecciones para los partidos políticos y por la cantidad de personas organizadas, en el caso de los movimientos de desocupados.

Por último, para considerar realmente aquellos actores que poseen poder de veto en cada periodo se toma el criterio de Braüninger<sup>37</sup> de incluir sólo aquellos partidos que obtuvieron más del uno por ciento de los votos en la elección correspondiente. Para el caso de los movimientos de desocupados se traduce la cantidad de personas organizadas como *proxy* de la cantidad de votos que obtendría su plataforma.

Algebraicamente, el indicador de “posición ideológica promedio” (PIP) se calcula como:

$$PIP_i = \sum_{it} \frac{IIG_{it} \cdot V_{it}}{i} \quad (2)$$

Donde  $IIG_i$  es el indicador ideológico del gasto para cada actor con veto  $i$ ; y  $V_i$  representa el porcentaje de votos obtenido por el actor  $i$  en cada elección.

Los valores del gasto social y del indicador de posición ideológica promedio en cada período se presentan a continuación:

**Cuadro 1**  
**Indicador de posición ideológica y estructura del gasto social.**  
**Argentina, período 1989-2003**

Periodo	PIP	Número de veto players (tamaño mayor al 1% del electorado)	Gasto Público Social (millones de \$ de 2001)					
			Salud, cultura y educación	Vivienda y agua potable	Promoción y asistencia social	Previsión social	Programas de empleo	Asignaciones familiares
1989	0.69	8	26.659	1.264	2.141	13.930	29	706
1995	2.00	5	47.109	1.708	2.587	21.253	567	1.876
1999	2.94	3	57.055	1.657	3.846	22.313	849	1.897
2003	0.69	9	35.894	903	3.015	14.025	2,633	996

Fuente: elaboración propia con base en datos de los ministerios del Interior y de Economía y Finanzas Públicas, además de publicaciones periodísticas.

<sup>36</sup> *Ibid.* y Michael Laver y John Garry, “Estimating Policy Positions from Political Texts”, *American Journal of Political Science*, vol. 44, núm. 3, 2000, pp. 618-634.

<sup>37</sup> T. Braüninger, *op. cit.*



En el cuadro se aprecia que el ítem de gasto público social que aumentó significativamente es el que corresponde a Programas de Empleo, que es el aspecto central de los reclamos de las organizaciones de desocupados que aparecieron en escena luego de 1998.<sup>38</sup> A su vez, este cambio en el *statu quo* se corresponde con la reducción significativa del índice de posición ideológica promedio (pasó de 2.94 a 0.69), lo que da cuenta de un ‘corrimiento a la izquierda’ del universo de jugadores con veto en lo que atañe al gasto público.

En este punto, cabe señalar una interrogante clave con base al análisis realizado, mismo que se ha problematizado previamente: ¿es posible afirmar que el resultado de un incremento del gasto social en programas de empleo se encuentra determinado por la irrupción de los nuevos actores informales en la escena política, o bien, se relaciona más a un ‘clima de época’? Por desgracia, no es posible dar una respuesta concluyente sobre este aspecto y quedará este problema como un eje de profundización de la investigación realizada aquí. Sin embargo, dos cuestiones importantes pueden plantearse para dar una respuesta parcial al problema. En primer lugar, la política pública en una situación de crisis institucional de gran escala –como la que se expresaba en los años estudiados en Argentina– no necesariamente responderá con políticas masivas de empleo e ingresos ante el aumento de los niveles de desempleo y pobreza que se presentaron. Basta ver lo ocurrido

durante toda la década de los noventa durante la cual el crecimiento del desempleo y la pobreza fue exponencial y en las respuestas casi nulas por parte del Estado en términos de políticas laborales. Por el contrario, se cree aquí que sólo si algún actor colectivo presiona, demanda, genera conflicto político a escala nacional a través de su acción, el poder estatal puede verse forzado a responder estas demandas.

En segundo, las diversas luchas y múltiples demandas de los nuevos movimientos sociales de América Latina en general, y en Argentina en particular, que tuvieron como eje la resistencia al neoliberalismo, fueron artífices, parciales, lógicamente, del ‘giro a la izquierda’ en distintos países de la región.<sup>39</sup>

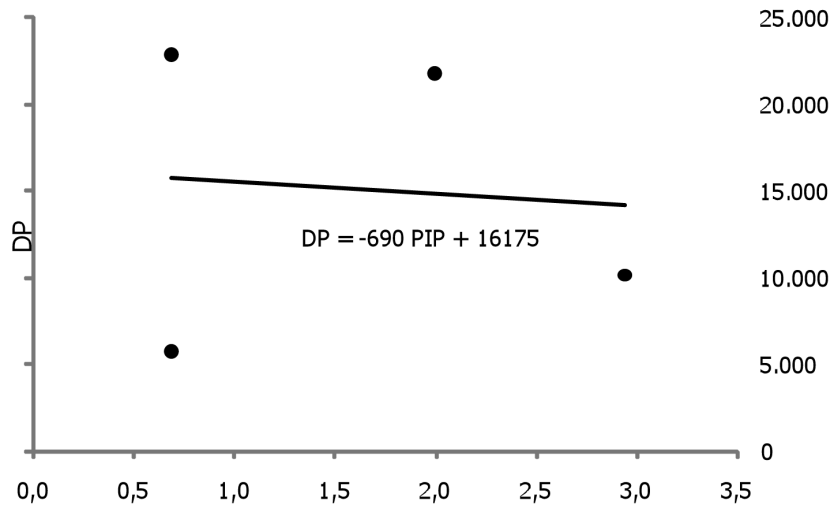
Estos dos elementos, que deben ser profundizados en futuras investigaciones, dan lugar a pensar que las organizaciones de desocupados mediante la acción directa –a través del piquete y del corte de ruta como nueva metodología de protesta en un contexto de crisis de legitimidad del régimen político tradicional–, incidieron en la modificación del *statu quo* de la política de gasto social destinado a los planes de empleo.

En la figura 4 se evidencian los resultados del análisis de correlación entre el PIP y la DP. Puede observarse que no existe una correlación negativa muy fuerte para el caso de estos índices, lo cual indica que deberían buscarse otros determinantes de los cambios en la política de gasto público social en la post-convertibilidad.

<sup>38</sup> Entre las organizaciones de desocupados que se utilizaron en el trabajo se encuentran: Federación de Tierra y Vivienda, Corriente Clasista y Combativa, Polo Obrero, Barrios de Pie, Movimiento Territorial de Liberación, Movimiento Teresa Vive, Movimiento de Jubilados y Desocupados, Movimiento Teresa Rodríguez Movimientos de Trabajadores Desocupados y CTD Aníbal Verón. Todas estas organizaciones reconocían en sus programas o demandas la importancia de un gasto público más universal y, principalmente, de la multiplicación de los planes de empleo y de ingresos sin contraprestación. El número de participantes aproximado era de trescientos mil personas, de acuerdo a los estudios de A. Schipani (*op. cit.*) y de M. Svampa y S. Pereyra, (*op. cit.*). En proporción a los participantes en la votación presidencial de 2003, representa un 1.5% del total de los votos emitidos.

<sup>39</sup> Emir Sader, *El nuevo topo*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2008.

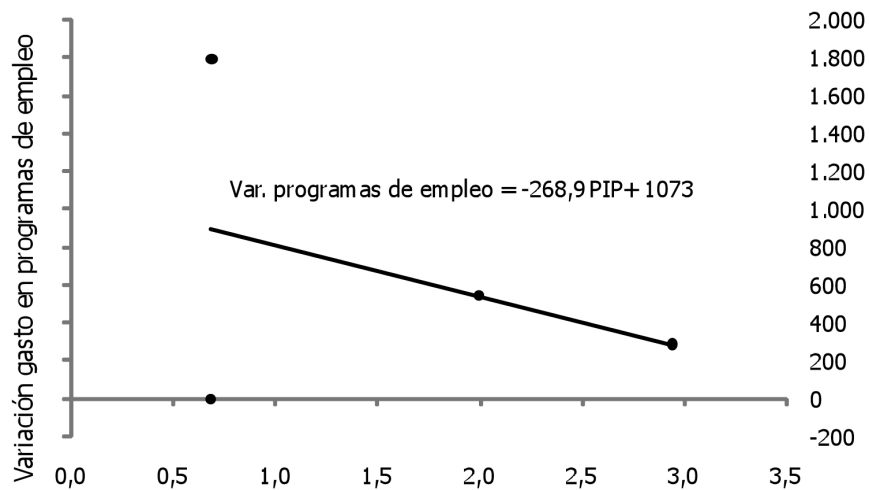
**Figura 4**  
**Correlación de los indicadores para DP y PIP**



Fuente: elaboración propia con base en datos de los ministerios del Interior y de Economía y Finanzas Públicas, además de publicaciones periodísticas.

A pesar de ello, si se toma la correlación entre el Empleo, se evidencia una correlación negativa más intensa, como se ve enseguida.

**Figura 5**  
**Correlación gasto en programas de empleo y PIP**



Fuente: elaboración propia con base en datos de los ministerios del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y publicaciones periodísticas.

Este punto permite plantear que es precisamente en el rubro de gasto fuertemente demandado por las organizaciones de desocupados donde puede apreciarse un cambio significativo del *statu quo*. Cuando estas organizaciones irrumpen en la escena, fuerzan a un corrimiento hacia la izquierda, aun de la política pública preferida por los partidos tradicionales.

Así, el nuevo consenso de la mayoría de los actores con poder de veto permitió una extensión de los

programas de empleo que pasaron de cuatrocientos mil a cerca de tres millones de beneficiarios en 2003,<sup>40</sup> lo cual es un signo de cambio en la política de gasto público social relevante hacia una mayor universalidad y, en consecuencia, hacia el abandono de al menos algunas de las premisas del Consenso de Washington en materia de gasto social.

## Reflexiones finales

El presente trabajo plantea la hipótesis exploratoria de que los movimientos de desocupados se han erigido, en el proceso de crisis del neoliberalismo, en jugadores con veto informal relevantes para determinar las políticas de gasto público social en Argentina.

La posibilidad de fijar la agenda a través de la capacidad de movilización y el corrimiento hacia la izquierda, en cuanto a la política de gasto, del resto de los jugadores con veto que estas organizaciones provocaron, son las explicaciones centrales que se destacaron en este artículo.

Los resultados empíricos avalan sólo parcialmente la hipótesis. Los gastos sociales más universales sólo se encontraron centrados en aquellos ítems del gasto referidos a planes de empleo, mientras que los gastos en educación, salud, cultura, vivienda, seguridad social se encontraron en 2003 aun en niveles muy inferiores a los que se presentaban en la Argentina pre-neoliberal.

A pesar de ello, el ítem referido a Programas de Empleo es, precisamente, el que aparece como central en las demandas de los actores informales mencionados. Por ello, resulta importante profundizar en los estudios empíricos sobre la hipótesis aquí planteada.

<sup>40</sup> M. Svampa y S. Pereyra, *op. cit.*

## Bibliografía

- Braüninger, Thomas, "A Partisan Model of Government Expenditure", en *Public Choice*, vol. 125, núms. 3 y 4, 2005, pp. 409-429.
- Bukstein, Gabriela, "Tiempo de oportunidades: el movimiento piquetero y la democratización en la Argentina", en Ciska Raventós (comp.), *Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2008, 254 pp.
- Delamata, Graciela, *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2004, 89 pp.
- Dinerstein, Ana, Daniel Contartese y Melina Deledicque, "Notas de investigación sobre la innovación organizacional en entidades de trabajadores desocupados en la Argentina", en *Realidad Económica*, núm. 234, 2008, pp. 50-79.
- Féliz, Mariano, "La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social: la economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en Argentina en los '90", en Sonia Leguizamón (ed.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Buenos Aires, CLACSO/Comparative Research Program on Poverty, 2005, 477 pp.
- Féliz, Mariano y Pablo Pérez, "Conflicto de clase, salarios y productividad. Una mirada de largo plazo para la Argentina", en Julio César Neffa y Robert Boyer (coords.), *La economía argentina y su crisis (1976-2003). Análisis institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo, 2004, 761 pp.
- Freytes Frey, Ada y Cecilia Cross, "Movimientos piqueteros: alcances de su construcción política", en *Política y Cultura*, núm. 27, primavera de 2007, pp. 121-14.
- Hallerberg, Mark, "Empirical Applications of Veto Players Analysis and Institutional Effectiveness", en Thomas König, George Tsebelis y Mare Debus (eds.), *Reform Policy and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*, Londres, Springer, 2010, 283 pp.
- Laver, Michael y John Garry, "Estimating Policy Positions from Political Texts", en *American Journal of Political Science*, vol. 44, núm 3, julio de 2000, pp. 618-634.
- Lucero, Marcelo, "Política social y movimientos sociales: la irrupción de las organizaciones piqueteras", en *Espiral*, vol. XII, núm. 35, enero-abril de 2006, pp. 11-30.
- Offe, Claus, "New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics", en *Social Research*, vol. 52, núm. 4, invierno de 1985, pp. 817-868.

- Pérez-Liñán, Aníbal y Juan Carlos Rodríguez Raga, "Veto Players in Presidential Regimes: Institutional Variables and Policy Change", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 3, 2009, pp. 693-720.
- Repetto, Fabián, *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires, Prometeo, 200, 336 pp. (Educación, Sociedad e Historia).
- Ringold, Dena y Rafael Rofman, "Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario", en Guillermo Cruces, Juan Martín Moreno, Dena Ringold y Rafael Rofman, (eds.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, Buenos Aires, Banco Mundial, 2008, 368 pp.
- Sader, Emir, *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2008, 208 pp.
- Schipani, Andrés, "Organizando el descontento: movilizaciones de desocupados en la Argentina y Chile durante las reformas de mercado", en *Desarrollo Económico*, vol. 48, núm. 189, abril-junio de 2008, pp. 85-118.
- Svampa, Maristella, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus, 2005, 346 pp.
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos, 2003, 280 pp.
- Tilly, Charles, *Social Movements 1768-2004*, Boulder, Paradigm Publishers, 2004, 194 pp.
- Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutional Work*, Princeton, University Press, 2002, 320 pp.
- Tsebelis, George y Eduardo Alemán, "Poderes de agenda condicionales en América Latina", en *POST-data. Revista de Reflexión y Análisis Político*, núm. 12, agosto de 2007, pp. 77-106.
- Tsebelis, George y Eric Chang, "Veto Layers and the Structure of Budgets in Advanced Industrialized Countries", en *European Journal of Political Research*, vol. 43, 2004, pp. 449-476.